CAMERA DEI DEPUTATI N. **3337**-A-*bis*

RELAZIONE DELLA XIII COMMISSIONE PERMANENTE

(AGRICOLTURA)

presentata alla Presidenza il 23 maggio 1997

(Relatore di minoranza: **PROCACCI**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

n. 3337

APPROVATA, IN UN TESTO UNIFICATO, DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 26 febbraio 1997

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

UCCHIELLI, PELLEGRINO, FORCIERI, FERRANTE, BATTAFARANO, BONAVITA, GAMBINI, LORETO, GIOVANELLI, NIEDDU, MICELE (448); MAGGI, MACERATINI, COZZOLINO, SPECCHIA (1047); CARCARINO, MARINO (1067)

Norme per l'accesso ai fondi agricoli

Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica il 28 febbraio 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il provvedimento al nostro esame, atto Camera n. 3337, nonché le proposte di legge ad esso abbinate, riguardano l'articolo 842 del codice civile, la norma che permette ai cacciatori l'ingresso nei fondi privati.

Si tratta di una peculiarità giuridica pressoché unica in Europa: una sorta di abdicazione del diritto di proprietà privata – che è costituzionalmente protetto – di fronte a chi esercita la caccia, mentre lo stesso diritto rimane pieno di fronte a chi pratichi ogni altra attività, anche più rispondente all'evoluzione della cultura e del costume, come l'osservazione degli animali selvatici. L'articolo 842 del codice civile, dunque, comporta una discriminazione tra i cittadini, generando un'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni analoghe, in violazione dell'articolo 3 della Costituzione.

Conferendo un sostanziale privilegio al cacciatore la norma rivela anche la sua natura ben datata storicamente; fu introdotta infatti nel periodo fascista, quando si guardava con favore alle manifestazioni con uso delle armi.

Come è evidente, oggi nella coscienza collettiva sono mutati profondamente parametri e valori ed anche nella legislazione si è venuto affermando sempre più decisamente il principio di tutela delle risorse ambientali, che nella materia caccia si è tradotto in una limitazione e regolamentazione più severe del prelievo venatorio, anche in sede internazionale. L'introduzione di un vero e proprio diritto all'ambiente, espressione di interessi diffusi, è stato ripetutamente sancito dalla giurisprudenza della Corte di cassazione e della Corte costituzionale.

Appare dunque anacronistico il contenuto dell'articolo 842 del codice civile ed estraneo in sempre maggior misura alla sensibilità dell'opinione pubblica. Dal 1976 vi sono state ripetute iniziative referendarie che hanno mirato all'abrogazione della norma ed è doveroso ricordare tra esse quella del 1990: 18 milioni di italiani votarono a favore della soppressione; purtroppo il *quorum* per la validità della consultazione fu mancato per una manciata di voti.

Anche l'iniziativa legislativa al nostro esame nasce da una nuova campagna referendaria; ad essa intendono rispondere anche le diverse proposte di legge abbinate al provvedimento atto Camera n. 3337, varato dal Senato con l'opposizione dei Verdi e che la Commissione Agricoltura della Camera ha voluto assumere come testo base.

Si deve peraltro rilevare che né il testo in questione, né le proposte di legge ad esso abbinate possono considerarsi una risposta legislativa adeguata ed utile al superamento del quesito referendario che chiede l'abrogazione della norma del codice civile. Risulta invece rispondente allo spirito del referendum la proposta di legge n. 3268 a prima firma Pecoraro Scanio.

Il testo approvato dal Senato pone all'articolo 1 l'abrogazione dell'articolo 842; all'articolo 4, reintroduce sostanzialmente la norma da abrogare, in quanto perpetua il regime di accesso ai fondi privati da parte dei cacciatori. Accade che la norma oggetto del quesito referendario, all'articolo 4 dell'atto Camera n. 3337, venga recuperata negli stessi termini dell'articolo 842 del codice civile.

Il legislatore ha voluto motivare (ed in tal senso modificare la normativa) la sopravvivenza del privilegio di accesso in nome di un interesse pubblicistico: il diritto di godimento della proprietà privata subirebbe una compressione in nome di un interesse pubblico, rappresentato dall'at-

tività venatoria; il proprietario o conduttore del fondo è costretto a rinunciare quindi al suo diritto di fronte all'organismo istituzionale a cui è demandata la programmazione faunistico-venatoria, cioè la regione.

Le motivazioni sottese all'articolo 4 della proposta di legge atto Camera n. 3337 non possono essere considerate un superamento del quesito referendario, in quanto non possiedono un valido fondamento giuridico. In primo luogo, non viene recepito l'elemento fondamentale che è alla base della richiesta di abrogazione dell'articolo 842 del codice civile, cioè l'espressione del consenso del proprietario o conduttore del fondo e non serve a temperare questa evidente contrazione del diritto di godimento della proprietà privata il contenuto dell'articolo 3 che tenta di bilanciare in parte questa lesione attraverso l'introduzione della facoltà di opposizione, anziché della richiesta, come prevede il testo della legge n. 157 del 1992.

A sostegno del principio pubblicistico, i suoi sostenitori hanno sotteso il postulato che la caccia rappresenti un interesse generale e che si possa porre l'attività venatoria sullo stesso piano dell'imposizione di vincoli in materia ambientale, come nel caso della costituzione di un parco nazionale.

Occorre invece sottolineare che l'esercizio dell'attività venatoria non è un diritto costituzionale riconosciuto, come quello connesso alla proprietà privata, bensì risulta esercitabile solo previa concessione. A ciò si aggiunga che tale subordinazione è consentita solo alle condizioni assunte dalla Costituzione. Pertanto l'utilizzo della proprietà privata ai fini della programmazione venatoria deve trovare una sua disciplina nella normativa che afferisce alla espropriazione. Quindi nel procedimento di inclusione dei fondi privati nella programmazione faunistico-venatoria si dovrebbero porre in essere le medesime procedure seguite nei processi di esproprio. Ciò non avviene. Infatti, non si può ritrovare nell'articolo 15, comma 1, della legge n. 157 del 1992 né la commisurazione dell'indennizzo alla limitazione del godimento del diritto da parte del proprietario, né l'attivazione delle procedure di comunicazione del procedimento di esproprio, né il riconoscimento delle forme di tutela previste per il singolo soggetto all'esproprio stesso.

Occorre invece rilevare la distinzione operata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 63 del 1990, tra caccia intesa come materia e attività venatoria. Mentre la prima esprime un concetto di governo del territorio nel rispetto del principio della salvaguardia della fauna selvatica, degli ecosistemi, della sicurezza pubblica, la seconda costituisce solo l'espressione di un 'attività ricreativa e che viene « posposta » ai principi e alle finalità della materia. Assunta questa gerarchia, sembra per lo meno incoerente identificare l'accesso nei fondi privati per fini venatori, quindi ricreativi, con la limitazione del godimento della proprietà privata a seguito della programmazione della caccia. Caccia programmata infatti non significa libero accesso del cacciatore per fini venatori, bensì destinazione dei fondi agricoli anzitutto alla tutela della fauna, dell'ambiente, degli interessi economici e della sicurezza pubblica e solo in maniera posposta si pone l'attività venatoria. Perciò l'identificazione tra l'accesso del cacciatore nel fondo altrui e la programmazione della caccia è del tutto estranea al contesto normativo attuale.

Come si è detto, si sostiene da alcuni che l'esercizio della caccia rappresenti un interesse diffuso di pubblica utilità. Il diritto del proprietario dovrebbe pertanto subire la limitazione derivante dall'obbligo di consentire l'accesso al fondo analogamente a quanto accade per gli obblighi imposti per ragioni di tutela ambientale. In realtà si tratta di situazioni completamente diverse e che storicamente hanno subito una profonda evoluzione; è a tutti noto che la proprietà privata, secondo quanto stabilito dalla Costituzione, può e deve sopportare le limitazioni idonee ad assicurarne la funzione sociale. Ma quale funzione sociale esplica il cacciatore che si aggira nei fondi altrui con pericolo per l'altrui incolumità, spesso danneggiando le colture che sono frutto di un lavoro costante ed impegna-

tivo, abbattendo animali selvatici che a volte sono selvatici solo di nome perché allevati con sistemi che ricordano da vicino quelli degli animali da cortile ? L'alone un po' romantico del cacciatore si è da tempo dissolto ... All'opposto, nella comune sensibilità e nella legislazione del nostro come di altri Paesi è maturata la consapevolezza dei gravi danni che può provocare una caccia indiscriminata; ne sono una dimostrazione le limitazioni temporali soggettive ed oggettive stabilite dalla legge n. 157 del 1992, più volte richiamata. Si deve quindi ancora una volta concludere che l'ordinamento è venuto modificando il quadro di valori di cui è espressione l'articolo 842 del codice civile. Le limitazioni che si possono (e si devono) apportare al diritto di proprietà sono dunque più giustificate se attengono alla tutela delle specie selvatiche e dell'ambiente perché non vi è dubbio che l'interesse pubblico sia sicuramente prevalente sull'impulso ricreativo, altrimenti definito « sportivo » da chi ritiene che l'attività venatoria possa essere considerata una pratica sportiva. Non è pertanto legittimo che il diritto di proprietà subisca limitazioni per consentire l'attività venatoria e non è giustificata la disparità di trattamento che oggi si determina ai danni degli altri cittadini, cui viene interdetto l'attraversamento dei fondi altrui. Ne deriva che l'accesso al fondo debba essere condizionato all'espressione di consenso del proprietario o conduttore. Qualora si opini diversamente, occorre che al proprietario o conduttore si indennizzi la limitazione che viene a subire nell'esercizio del proprio diritto. La Corte costituzionale ha ripetutamente riconosciuto la necessaria indennizzabilità di limitazioni al diritto di proprietà dovute a ragioni di interesse generale.

Per perpetuare il regime che è alla base dell'articolo 842 si invoca una presunta conflittualità tra il principio della programmazione faunistico-venatoria del territorio posto dalla legge n. 157 del 1992 e l'esercizio del consenso di chi gode della proprietà o del possesso del fondo; ma la non conflittualità tra l'abrogazione dell'articolo 842 e la programmazione del territorio è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale nel momento in cui ha accolto il quesito referendario. Inoltre, la stessa legge n. 157 del 1992 prevede all'articolo 15 la possibilità di esclusione del terreno dalla programmazione faunistico-venatoria, riconoscendo la facoltà di presentare richiesta in tal senso alla regione. È importante sottolineare come l'accoglimento di tale richiesta sia oggi talmente eccezionale da poter essere considerato inesistente a causa della chiusura delle regioni; queste d'altra parte non hanno mai curato la pubblicizzazione della possibilità riconosciuta dalla legge nazionale, né si sono preoccupate di fornire risposte motivate nell'opporre un rifiuto alle domande presentate. La mancata applicazione della norma prevista all'articolo 15 della legge n. 157 del 1992 rappresenta uno dei punti più controversi nell'applicazione della legge nazionale e costituisce una forte responsabilità delle regioni: questo atteggiamento ha avuto un forte peso nel motivare una nuova campagna referendaria per l'abrogazione dell'articolo 842 del codice civile.

Analogamente, forte peso ha avuto anche un'altra inadempienza rispetto alla legge nazionale nelle leggi regionali di recepimento, vale a dire la costituzione di ambiti territoriali di caccia dalle dimensioni abnormi che non rispondono affatto né a criteri scientifici né alle esigenze poste dal legislatore nella legge n. 157 del 1992 nell'ambito della programmazione faunistico-venatoria del territorio. C'è, inoltre, chi paventa una privatizzazione della caccia legata all'abrogazione della norma del codice civile; si dimentica che è chiaramente definita nella legge nazionale la quota destinata all'attività venatoria in riserva, che non può superare il 15 per cento del territorio; c'è poi da rilevare che nessuno può disporre a suo piacimento della fauna selvatica, che, come recita l'articolo 1 della legge n. 157 del 1992, è patrimonio indisponibile dello Stato che lo tutela nell'interesse della collettività.

Cade dunque anche la preoccupazione di una caccia per i ricchi e di una per i poveri. A chi agita questo fantasma si può

ricordare che la discriminazione « censuaria » è assai più presente nei fondi chiusi, che nella normativa attuale rappresentano l'unica forma per escludere invasioni dei cacciatori nei fondi privati: recinta il terreno, nelle modalità ancora onerose previste dalla legge quadro, chi ne ha la disponibilità finanziaria.

Alle considerazioni ora svolte occorre aggiungere ulteriori rilievi sulla peculiarità dell'esercizio venatorio; si tratta infatti di una attività svolta mediante armi da fuoco, che pone quindi problemi di sicurezza per i cittadini, come provano la previsione della normativa sul rilascio del porto d'armi, nonché l'obbligo di assicurazione.

Altro aspetto peculiare è rappresentato dalla violazione che essa comporta non solo della sfera privata, ma delle convinzioni morali del cittadino contrario all'uccisione di animali per divertimento: chi tutela la fauna selvatica sul suo terreno, può essere costretto a vederla uccidere, contro la sua volontà, da chi entra nel fondo. Questo è un'aspetto legato all'evoluzione del comune sentire e ad un atteggiamento quantomeno di rispetto nei confronti delle altre specie che anche il legislatore deve porsi e al quale deve dare oramai risposta. È quasi inutile ricordare, inoltre, i danni che possono essere prodotti alle colture.

La complessità della materia che ho sopra delineato avrebbe richiesto una meditata risposta legislativa, più consapevole rispetto alla leggina varata in tempi assai brevi dal Senato ed assunta in modo altrettanto frettoloso dalla Camera. È mancato sul testo il confronto che i Verdi avevano chiesto, avanzando proposte ed osservazioni di merito che si sono scontrate con una totale chiusura della grande maggioranza dei gruppi parlamentari. Un'occasione perduta per affrontare una tematica sentita da molti cittadini: 18 milioni di aventi diritto al voto che nel giugno del 1990 si espressero a favore dell'abrogazione della norma. Un'iniziativa referendaria chiede sempre al legislatore una valida risposta, altrimenti vi è l'obbligo di sottoporre a referendum la nuova normativa che non modifichi la disciplina precedente. Lo afferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 68 del 1978.

Una buona legge: questo sarebbe stato un atto dovuto verso i cittadini che hanno sottoscritto la proposta referendaria.

Annamaria PROCACCI,
Relatore di minoranza.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

DDL13-3337Abis
Lire 500